

东盟秘书处的产生、演变与发展前景

周 岭

作为发展中国家最为成功的地区性政府间国际组织，东南亚国家联盟在长期的发展中形成了以首脑会议为主导的、以各级部长会议为补充的多元化的、完整的、成熟的决策机制。但是，在相当长的时间之内，作为执行机构的东盟秘书处却处于一种相对无权的地位，秘书长也扮演着无足轻重的角色。不过，由于形势发展的需要，东盟也在不断强化秘书处和秘书长的执行功能。本文将阐述东盟秘书处的产生与演变，并在此基础上指出：它有着良好的发展前景，正在朝着完整的、独立的、强有力的行政中心的方向演变。

一、东盟秘书处的产生

东盟 (The Association of Southeast Asian Nations, 缩写为 ASEAN) 成立于 1967 年 8 月 8 日，但是，东盟秘书处 (ASEAN Secretariat) 却没有随之建立。因此，在介绍东盟秘书处之前，有必要先介绍一下东盟的前身——东南亚联盟，因为东盟与东南亚联盟在组织机构上有着继承关系。1961 年 7 月 31 日，菲律宾、马来西亚（当时还称马来亚，1963 年以后才改称马来西亚）和泰国在曼谷举行会议，发表了《曼谷宣言》，宣布成立东南亚联盟。宣言对机构设置做了如下规定：(1) 权力机构为外长年度会议，轮流在各国举行；(2) 联合工作组 (The Joint Working Party) 每年在外长会议前约一个月举行一次会议，为外长会议做准备；(3) 以东道国外长（或由其指定的代表）为常务委员会的主席。委员会由各成员国驻东道国大使组成。委员会的职责是在外长会议休会期间处理联盟的日常事务；(4) 若干常设的或特别的、由各成员国官员和专家组成的下级委员会，负责各职能部门的工作；(5) 在每个成员国各建一个“国家秘书处” (National Secretariat)，以执行联盟的工作。

东盟成立后不久，马、泰、菲三国在吉隆坡举行部长级会议，宣布由东南亚国家联盟取代东南亚联盟。而事实上，东盟也基本上全盘继承了东南亚联盟的运作机制，主要机构如外长会议、常务委员会和国家秘书处等在称呼上、功能上都没有多大变化。正是这种继承关系，产生了有必要设立东盟秘书处的三个原因：第一，各个成员国秘书处之间需要一个协调机构；第二，虽然东盟常务委员会负责处理外长会议休会期间的日常事务，但是，由于常务委员会实行的是“轮换制”，主席每年都要由各个成员国代表轮流担任，办公地点每年也都要在各个成员国之间轮换，所以这就为东盟日常事务的处理带来了诸多不便；第三，也有必要设立一个固定的行政机构来执行常务委员会的日常工作以及审查各类常设委员会和特别委

员会呈送的报告，尤其是随着东盟合作的不断深化和内部事务的日益增多，建立一个固定的执行机构就显得尤为必要。

1976年2月，东盟第一次首脑会议在印度尼西亚的巴厘岛举行，与会首脑们一致决定设立东盟秘书处，并签署了《关于设立东盟秘书处的协议》。该协议约有4500字，共有15条，分别就东盟秘书处设立的必要性和重要性、办公地址、人员组成、秘书长的任命等问题作了规定。该协议第三条规定，秘书长将由东盟外长会议按缔约国的提名来任命，任期为两年；秘书长在东盟外长会议召开期间对会议负责，其余时间对常务委员会负责，主管秘书处并负责执行东盟部长会议和常务委员会授予他的全部职责。秘书处的设立使东盟在经历了近十年的发展之后终于有了一个固定的行政机构。这对于东盟内部各机构之间的协调与沟通、东盟内部日常事务的处理、东盟区域合作的深化都有着重要意义。

二、东盟秘书处的演变：职能不断强化

特别需要指出的是，按照《关于设立东盟秘书处的协议》，秘书长不是东盟秘书长（因为他不是东盟的政治发言人），而只是东盟秘书处的秘书长。所以，他的权力范围就局限在秘书处，他的所作所为也只是代表秘书处，而不是代表整个东盟。此外，东盟秘书处看似权力很大，负责许多行政事务，其实不然。因为按照规定，它不仅要执行东盟首脑会议和东盟各级部长会议所做出的决策，而且还要接受东盟常务委员会的领导，因为常务委员会是东盟法定的最高行政机关，掌握着实际的执行权力。这就说明了它不是一个独立的执行机构，只是负责一些极为具体的日常事务。由于常设职能委员会负责大部分日常事务，东盟秘书处的日常职能也只是负责处理来往信函和掌握秘书处的财政事务了。所以东盟秘书处就没有发挥什么具体的作用，它的职能就更称不上完整了。导致这种状况的原因多种多样，但最根本的原因是：东盟各成员国在秘书处的权力问题上产生了分歧，由于东盟秘书处设在雅加达，印度尼西亚希望它拥有某种执行权力以便更好地对其施加影响，而其他东盟成员国尤其是新加坡和马来西亚则表示强烈反对，担心这样将使自己受制于人。既然在维护国家利益和深化区域合作之间无法做出有效的平衡，那么，东盟各成员国就毫不犹豫地选择了前者。因此，东盟秘书处在成立之初，一直处于软弱无力的状态。

但是，形势在不断地发生变化：其它区域性合作组织尤其是欧盟的飞速发展和合作水平的不断提升给东盟提供了强大的示范效应，而东盟与欧盟相比，只能说是处于区域一体化的初级阶段；周边大国尤其是中国和印度的日益崛起给东盟带来了巨大的地缘政治压力，这让他们忧心忡忡，感到了强化东盟执行功能、深化区域合作的迫切性；而随着“东盟意识”的不断增强，东盟各成员国也逐渐认识到，通过调整东盟秘书处的组织结构，让各成员国在秘书处中有同等数额的代表，使其真正代表东盟的整体利益而不至于受某一个国家主导，将有利于东盟合作的深入发展。在这样宏观的背景下，从20世纪80年代初期开始，东盟各国逐步地落实曾经赋予东盟秘书处的职权并给予其更多的权力，以强化其执行功能。这表现在以下三个方面：

第一，秘书长的任期和职位名称的变化。1976年东盟秘书处成立时，秘书长的任期只是2年。1985年，秘书长的任期由2年改为3年。1992年1月，东盟第四次首脑会议在新加坡召开，会议签署的《新加坡宣言》决定进一步强化东盟秘书处的行政职能。根据这次会议的精神，同年，各成员国达成了《马尼拉协议》。该协议又规定，秘书长的任期由3年改

为5年。此外,《新加坡宣言》还规定,将“东盟秘书处秘书长”改称为“东盟秘书长”;秘书长将根据资历和条件来任命,获得部长级地位;秘书长是整个东盟的发言人和代表,而不再仅仅是东盟秘书处的发言人与代表。秘书长是东盟秘书处的核心人物,对他的任期的延长和职位名称的改变,提升了秘书长的地位、声望和权威,扩大了秘书处在东盟组织机构中的影响,有利于秘书处工作的连续性和稳定性。

第二,东盟秘书处职责不断完善,规模不断扩大,自身组织机制也不断健全。早在1983年,东盟就通过了一项修正案,为秘书处扩充官员提供了法律依据。为了追求平等,东盟秘书处的一部分专业职员按配额来招聘,以确保各个成员国在秘书处都有代表;另一方面,为了追求效率,绝大部分专业职员是公开招聘的。秘书处设立了两名副秘书长(Deputy Secretary-General),以协助秘书长工作;设立了四名局长(Director),分别负责相关领域的行政事务;此外,还设有其它级别较低的官员及专业职员,并且人数不断增多。秘书处设立了许多专门委员会,以处理经济、贸易、金融、对外联系乃至移民和缉毒等领域的事务。这说明它自身的组织机制已经比较完备。

第三,秘书长和秘书处的职权得以落实并扩大。《新加坡宣言》规定:对东盟的各种机构,尤其是东盟秘书处,将加以改组,以提高其工作效率;并向它们提供更多的资源,以加强它们的力量;扩大秘书长的权限,使之能够首先提出、协调并执行东盟的活动,同时提出忠告性意见。各个成员国在1992年达成的《马尼拉协议》对秘书长的职能做了许多具体的规定,比如:秘书长要掌管秘书处、保存所有的东盟文件、管理为东盟合作而设立的基金会,并且要按照规定行使行政权力和财政权力;秘书长要作为东盟职能性委员会、其他东盟机构和东盟常务委员会之间正式沟通的渠道,东盟秘书处与其他国际组织、东盟指定的国家之间正式沟通的渠道;秘书长要负责监管为了促进东南亚自由贸易区的发展而制定的《共同有效互惠协议》的执行。1998年,东盟第六次首脑会议也决定要“评估东盟秘书处的角色、功能 and 能力,使之适应东盟日益增长的需求和支持‘河内行动计划’的实施”,并为此设立了一个评估小组。1999年4月,东盟总监们(Directors-General,为东盟各成员国秘书处负责人)仔细审议并肯定了评估小组的最后评估报告。这充分反映了东盟各国对强化东盟秘书处行政职能的重视。2003年初,东盟秘书处决定建立一个法律部门,以建立高效的商贸纠纷仲裁机制并为成员国之间商贸法律纠纷的解决提供咨询。这说明,它的执行功能又将有进一步的扩展和强化。

更为主要的是,东盟秘书处的执行功能在不断地、稳定地强化着。这表现在两个方面:第一,东盟秘书处代表东盟参加了一系列形式多样的大型国际会议,比如东盟—湄公河流域开发合作部长级会议、美国与东盟对话会议、博鳌亚洲论坛会议、中国—东盟高官磋商会等等;此外,东盟秘书处还是亚洲太平洋经济合作组织的观察员。第二,东盟秘书处加强了对东盟内部事务的参与:秘书处要参加东盟常务委员会会议、高级官员会议、高级经济官员会议等一系列东盟内部的高级会议并对它们提供技术支持;还要负责东盟内部各个机构之间的协调与沟通。这表明,以前赋予东盟秘书处的职能正在逐步得到扩展和强化,它的地位不断提升,影响范围不断扩大,并作为积极的角色活跃在地区和国际舞台上。

三、东盟秘书处的发展前景:独立的、完整的、强有力的行政中心

尽管东盟秘书处的职能与过去相比有了相当大的加强,但它的地位与作用还是没有发生根本

性的变化。虽然说东盟已经是最为成功的发展中国家的国际组织，但是，就执行机构的权力而言，东盟秘书处既不能跟联合国秘书处相提并论，也不能跟欧盟委员会同日而语，甚至也不能跟其它发展中国家的国际组织的执行机构相比。事实上，就是从东盟内部的组织机构来看，东盟秘书处的地位也是最低的，它不仅要执行东盟各级决策机关做出的决策，还要接受东盟常务委员会的领导。这说明东盟秘书处还不是一个独立的、强有力的行政机关，同时也表明东盟秘书处的发展还有很大的空间。东盟秘书处权力增强还是有其必要性的。第一，前文已经提到，东盟的法定最高执行机关——常务委员会实行“轮换制”，这为东盟事务的处理带来了诸多不便。此外，常务委员会的人员构成主要是东盟各国大使。大使们也许深谙外交事务，但对于经济、贸易、缉毒等其他领域事务的处理可能就不那么擅长了，这必将影响最高行政决策的科学性与合理性。第二，作为东盟决策机构的各类部长会议也都有所属的专门委员会，分别处理相关领域的日常事务。这实质上与东盟秘书处机构重叠、职能重复，造成了不必要的人力、财力浪费，同时也使东盟秘书处的行政职权变得不够完整。

从现实情况来看，东盟各成员国对东盟秘书处的期望值越来越高，而它的职能的确在逐渐地、稳定地得到强化和扩展，秘书长的影响也在明显扩大。照这样的发展趋势来看，东盟秘书处将拥有越来越多的独立的执行权力和一部分决策权力，最后很有可能将东盟常务委员会取而代之；同时将其它一些属于各种部长会议的职能委员会与特别委员会纳入麾下，从而形成一个独立的、完整的、强有力的行政中心——这也应该是东盟机构改革的方向所在，唯有如此，东盟才会有一个名副其实的行政中心。但是，达到这样的目标至少需要三个条件：其一，东盟成员国必须有进一步深化区域合作、推进机构改革、提高行政效率的坚定决心，将以前赋予东盟秘书处的职权落到实处，并进一步予以扩大，使其掌握全部行政职能以及一部分决策权力。其二，作为东盟秘书处的核心人物，秘书长必须是一个足智多谋的强力人物，能切实履行所赋予的权力，并能够争取到尽可能多的职权。2003年1月6日，新加坡人王景荣当选为东盟新一任秘书长，他做事干练、素有威名，有着丰富的从政经验，并懂多国语言，为媒体所普遍看好。相信在他的带领下，东盟秘书处将迎来一个新的发展时期。其三，达到这样的目标是一个漫长的过程，必须假以时日，而不可能一蹴而就，因为秘书处的兴衰沉浮与东盟内部的合作程度和东盟外部的地缘环境是息息相关的。

注 释：

王士录、王国平：《从东盟到大东盟》，北京：世界知识出版社，1998年版，第32页；转引自：安芬·约根森。达尔著：《东南亚的地区组织与秩序》，前引书第22页。

《关于设立东盟秘书处的协议》的全文可浏览网页：<http://WWW.aseansec.org/1265.htm>

王士录、王国平：《从东盟到大东盟》，北京：世界知识出版社，1998年版，第286页。

《新加坡宣言》的全文可浏览网页：<http://WWW.aseansec.org/5120.htm>

《马尼拉协议》的全文可浏览网页：<http://WWW.aseansec.org/1198.htm>

<http://WWW.aseansec.org/11856.htm>

<http://WWW.china.com.cn/chinese/HIAW/417434.htm>

（作者单位：厦门大学南洋研究院）

〔责任编辑：王国平〕